



Consulta Pública MME nº 76/2019 - MME

Definição dos Limites Entre Atacado e Varejo

Agosto de 2019



Sumário

1	Proposta apresentada na Consulta Pública.....	3
2	Antecedentes	4
3	Contribuições da Neoenergia	5
3.1	Riscos associados ao comercializador varejista.....	5
3.2	Dos Prazos e Limites para Separação de Atacado e Varejo.....	9
3.3	Agregador dos Dados de Medição	10
3.4	Fornecedor de Última Instância.....	10
4	Conclusões.....	11

1 Proposta apresentada na Consulta Pública

O aprimoramento regulatório que esta Consulta propõe, foi elaborado com base na Nota Técnica CCEE nº 0037/2019, cujo objetivo consiste em apresentar à ANEEL e ao MME uma proposta para que os consumidores com carga inferior a 1 MW e que optem por migrar para o ACL, sejam obrigatoriamente representados por um agente comercializador varejista.

Neste cenário, o MME apresenta uma minuta de Decreto cujas principais alterações são elencadas abaixo:

- A partir de janeiro de 2020, consumidores com carga inferior a 1 MW deverão ser representados na CCEE por um comercializador varejista.
- A representação será opcional para aqueles consumidores que aderirem à CCEE até dezembro de 2019. Contudo, caso o consumidor opte por ser representado, essa opção será irretratável.

A Nota Técnica CCEE nº 0037/2019, disponibilizada em anexo a esta consulta pública apresenta os seguintes objetivos a serem alcançados com os aprimoramentos propostos:

- Simplificar o procedimento de acesso ao ACL, minimizando o processo burocrático/cauteloso para associar-se à CCEE.
- Evitar riscos de inadimplência no ACL.
- Trazer segurança às negociações a serem realizadas por intermédio de *players* especializados em comercialização de energia.
- Promover a expansão da figura do comercializador varejista.
- Aproximar a estrutura de mercado, que se encontra pulverizada com inúmeros consumidores especiais e livres para uma estrutura de mercado com separação clara entre atacado e varejo, especialmente, face à perspectiva de abertura adicional do mercado.
- Obter ganhos operacionais de escala.
- Evitar uma proliferação de agentes diretamente representados na CCEE.

Por fim, a CCEE sugere a criação de dois novos agentes: o Agregador dos Dados de Medição e o Fornecedor de Última Instância. Contudo, a minuta de Decreto disponibilizada pelo MME não prevê a criação destes agentes.

2 Antecedentes

A evolução estrutural do modelo comercial do setor ficou estagnada após o racionamento de 2001, devido ao êxito na promoção da garantia da expansão, a partir da implementação do modelo de contratação de longo prazo para o mercado cativo. Desde então, a crescente participação do mercado livre e um conjunto de soluções regulatórias conjunturais tornaram o modelo comercial complexo, sem vínculos claros de causa e consequência, comprometendo a alocação de custos e riscos entre o mercado livre e cativo.

Uma reforma no modelo comercial do varejo deve atacar estruturalmente os problemas encontrados, buscando um ambiente em que as responsabilidades dos agentes estejam bem disciplinadas e os riscos alocados de maneira correspondente às atividades e proporcional à remuneração dos agentes. Para tal, o legislador/regulador deve viabilizar um ambiente concorrencial e horizontalmente isonômico entre os agentes de comercialização, sem que haja um aumento substancial nos custos de transação e riscos sistêmicos.

Nesse sentido, a figura do comercializador varejista é um avanço importante, na medida em que os riscos de comercialização são alocados a um agente que pode melhor geri-los. Ao alocar integralmente os riscos de comercialização a um agente especializado nessa atividade, espera-se que os ganhos de escala e de otimização do portfólio do comercializador sejam superiores ao aumento dos custos de transação (bilaterais e na CCEE).

Dessa maneira, o desafio consiste em definir a separação entre o mercado atacadista, onde o consumidor assume os ônus e bônus da auto representação na CCEE, e o mercado varejista em que o consumidor só pode participar do mercado livre representado por um comercializador varejista, de forma a equalizar seus custos e benefícios.

Essa separação pode ser definida com duas abordagens: via mercado ou via administrativa. Para a abordagem via mercado prosperar seria necessário alocar os custos de vínculo com a CCEE (por unidade consumidora modelada ou agente registrado)¹ de maneira individualizada e permitir aos consumidores a escolha entre representação direta e indireta por meio do comercializador varejista.

¹ Os custos de garantia já são alocados individualmente por agente.

A via administrativa consiste em estudar as relações de custo e benefício da representação direta e indireta para diferentes níveis de demanda², definindo-se administrativamente o ponto ótimo para separação de atacado e varejo. A maturidade atual do mercado tanto do ponto de vista de acesso dos consumidores ao mercado livre, como o estágio de desenvolvimento dos comercializadores varejistas e das garantias solicitadas pela CCEE, indicam que a melhor alternativa seria uma definição administrativa associada ao nível de demanda, no sentido de reduzir os riscos para o mercado.

Deve-se buscar ao máximo, nessa definição, que consumidores energeticamente equivalentes (por exemplo, com o mesmo nível de demanda) sejam tratados de maneira isonômica, evitando que eles possam ser classificados como varejista ou atacadista, concomitantemente. Consequentemente, considerando um período de transição e a antecedência devida, a fronteira entre o mercado atacadista e varejista deve ser aplicada de maneira obrigatória para o futuro.

Apesar do aporte de garantias na CCEE atualmente ser *ex-post* à contabilização e, em caso *default* a inadimplência ser rateada por todo o mercado, espera-se que o comercializador varejista melhore a segurança do mercado ao exigir garantias *ex-ante* ou não aceitando representar certos perfis de clientes. Isso ocorre pela concentração do risco de inadimplência do consumidor no comercializador varejista, e, em especial, pela demora entre a identificação da inadimplência (após a indicação do aporte de garantias da CCEE) e o corte de fornecimento pela distribuidora do agente inadimplente.

Dessa forma, a melhoria da segurança do mercado com o advento do comercializador varejista tem como custo para os agentes representados o aporte de garantias, aumentando o custo de transação³. Dessa maneira, para tratamento isonômico entre os consumidores varejistas e atacadistas, e em prol da segurança de mercado, a criação de uma “reserva de mercado” para o comercializador varejista deveria ser avaliada em conjunto com o sistema de garantias da CCEE.

3 Contribuições da Neoenergia

3.1 Riscos associados ao comercializador varejista

A experiência mundial mostra que no bojo da abertura do mercado de comercialização é fundamental implementar medidas para assegurar que os

² Métrica consagrada utilizada pela indústria, mas poderiam ser propostas alternativas, como nível ou classe de consumo.

³ Hoje este custo não é percebido pelo consumidor em razão da modalidade de “registro contra pagamento”, onde não é necessária a apresentação pelo comprador de garantias.

compromissos assumidos pelos participantes do mercado sejam honrados. Estas medidas devem ser implementadas, tanto por quem compra/vende cada ativo, como por quem supervisiona o mercado. A razão é que cada ativo pode ser revendido várias vezes, o que cria um risco sistêmico caso ocorra algum problema nesta cadeia de transações, acentuando os riscos vinculados à natureza multilateral dos mercados atacadistas.

É comum entre comercializadores tomar uma posição direcional, ou seja, estar “comprado” ou “vendido” em contratos a termo, baseado em sua expectativa sobre o preço *spot* futuro. Estas ações aumentam a liquidez e, permitem a transferência de riscos entre distintos agentes da cadeia, o que é fundamental para a eficiência de mercado.

No entanto, para garantir a segurança do mercado, é essencial que o comercializador – muitas vezes sem ativo imobilizado relevante ou grupo financeiro que suporte adequadamente - tenha saúde financeira para honrar todas as suas operações para determinado período. Os problemas de alavancagem e risco *default*, particularmente, quando os preços apresentam grande volatilidade, devem ser evitados, controlados e saneados rapidamente. Assim, são evitadas situações de insolvência e falta de liquidez para um conjunto ainda maior de agentes, que se intitula risco sistêmico.

Entre os diversos riscos que estão inseridos a comercialização de energia, se destaca a gestão de risco de crédito ligado à saúde econômico-financeira das contrapartes, que visa avaliar a capacidade individual de honrar seus compromissos (seja uma comercializadora, geradora, cliente final, entidade financeira, etc.) do qual se está comprando (ou vendendo) energia e, o risco de mercado que mede o tamanho da posição em aberto (comprada ou vendida), caso haja um cenário extremo de volatilidade de preços e aumento da posição financeira a ser liquidada num determinado intervalo de tempo.

Recentemente, o setor de comercialização viveu uma situação palpável de falta de liquidez, em função da volatilidade de preços que se apresentou entre os meses de janeiro e fevereiro de 2019. Como o mercado ainda é carente de acompanhamento das exposições dos agentes ao mercado de curto prazo e aporte adequado de garantias, esse cenário se desdobra em aumento do risco sistêmico.

Em teoria, o *default* de um agente não deveria ter grande impacto sobre os demais agentes. No mercado elétrico brasileiro, no entanto, o efeito pode ser sistêmico, como exemplificado acima. O comercializador varejista, especialmente na falta de mecanismos efetivos de gestão de inadimplência, não evitará que essas situações voltem a ocorrer. Os eventos recentes que envolveram comercializadoras indicavam que alguns agentes estão se expondo a riscos significativos no mercado e que as regras atuais não impedem, ou pelo menos desencorajam, este tipo de comportamento. As razões são várias:

Contribuição CP 76/2019 – MME – Comercializador Varejista

- Volatilidade de preços com amplitude de difícil previsão;
- Concentração de mercado em poucos agentes;
- Ausência de parâmetros e requisitos mínimos para se tornar Comercializador Varejista;

A figura do comercializador varejista foi criada pela ANEEL em 2013 pela Resolução Normativa nº 570 e foi aprimorada em 2015 pela REN nº 654. No entanto, conforme dados apresentados pelo MME nesta Consulta, atualmente existem somente 13 varejistas habilitados, porém com atuação tímida. Entendemos que, antes de se tentar promover a figura do varejista através da definição dos limites entre atacado e varejo, é importante analisar as razões para esta classe de agentes não ter apresentado maior crescimento desde a sua criação.

Pode-se afirmar que a baixa adesão a essa modalidade se deve a elevados riscos a que estão expostos o comercializador varejista: i) rateio da inadimplência na CCEE; ii) encargos variáveis – Encargo de Serviço do Sistema e Energia de Reserva; iii) possíveis atrasos no processo de cancelamento da modelagem dos agentes; e iv) risco de obrigação de manutenção do fornecimento de consumidores inadimplentes seja porque a distribuidora não realiza o corte seja em razão de liminares judiciais obtidas por tais consumidores.

Os três primeiros itens certamente se enquadram como responsabilidade do comercializador que optar por essa modalidade de comercialização, em especial, a análise de crédito de seus clientes e a administração dos encargos setoriais a si alocados.

O quarto item está relacionado à incapacidade legal e regulatória dos comercializadores varejistas lidarem com a inadimplência de seus clientes de maneira célere. O próprio “*Contrato para Comercialização Varejista*”, anexo à REN 570/13, e as regras e procedimentos de comercialização indicam que os prazos para desligamento de um agente inadimplente representado pelo varejista leva no mínimo 60 dias.

Mesmo no mercado cativo onde as distribuidoras atuam como “comercializador varejista”, o único mecanismo realmente eficaz para lidar com a inadimplência é a suspensão do fornecimento a esses clientes.

Outros mecanismos regulatórios disponíveis às distribuidoras tem se mostrado pouco efetivos para lidar com a inadimplência de consumidores, tais como: i) a Resolução Normativa ANEEL 414/2010 que estabelece em seu artigo 127 que a distribuidora poderá exigir garantias apenas dos consumidores já inadimplentes; ii) a suspensão de atendimento por inadimplemento prevista no artigo 172 da

Resolução 414/2017, somente quando o consumidor livre ou especial é desligado da CCEE, o que em geral leva um prazo de mais de quatro meses.

Além disso, decisões judiciais que mantém a obrigação de suprimento, mesmo em caso de inadimplência, são comuns no Brasil tanto para o segmento de distribuição (mercado regulado), como no mercado livre. No entanto, as distribuidoras têm mecanismos, mesmo que limitados, para repassar esse custo para tarifa, enquanto que os comercializadores varejistas teriam que suportar esse tipo de inadimplência por período longo e muitas vezes imprevisível. Dessa maneira, por ser um risco não gerenciável (risco de *enforcement*: aplicabilidade das regras) pelo empreendedor, a inadimplência sustentada afasta investidores deste mercado.

A efetiva implantação de um mercado varejista no Brasil passa pela apresentação de soluções para a dificuldade de suspensão célere de fornecimento aos consumidores inadimplentes. Esse tema é fundamental para efetividade do mercado varejista e suas soluções podem/devem passar por mudanças legais e regulatórias que fortaleçam o papel do comercializador varejista e deem tratamento ao inadimplemento relacionado também a ações judiciais.

A experiência internacional do processo de liberalização varejista traz lições referenciais importantes para o caso brasileiro. Descrevemos a seguir dois bons exemplos, simplificados:

Portugal

Após ocorrência da inadimplência do consumidor, o comercializador varejista aguarda 20 dias antes de solicitar o corte do fornecimento; e

Uma vez solicitado, a distribuidora tem um prazo de 24h para realizar o corte e, caso não o faça, será de sua inteira responsabilidade a continuidade do fornecimento ao cliente inadimplente.

Reino Unido

Em caso de falência de um comercializador, o regulador (OFGEM) realiza um procedimento de leilão pelo qual outros comercializadores participam para fornecer eletricidade aos consumidores do comercializador insolvente. Os consumidores, neste caso, pagarão a tarifa standard/SVT, do comercializador vencedor, que é uma tarifa mais cara.

Em relação ao desligamento de agentes por não aporte de garantia e registro de contratos no mercado de liquidação de curto prazo, o processo é realizado em até 7 dias. Já para o desligamento de consumidor, por inadimplência, o processo tem um prazo limite de 2 anos.

Os exemplos anteriores poderiam servir de referência para o “Rito de Desligamento” a ser implementado no mercado brasileiro, por sua celeridade e identificação clara e adequada das responsabilidades de cada agente no processo.

Constata-se que a documentação disponibilizada nesta Consulta, não apresenta avanços regulatórios para questões fundamentais associadas ao risco de crédito assumido pelo varejista que dificultam seu pleno desenvolvimento, tais como, mas não se limitando a:

- Tratamento da inadimplência do consumidor;
- Prazos para desligamento; e
- Tratamento adequado em caso de judicialização em favor do consumidor que impeça o seu desligamento.

Portanto, destaca-se que o marco regulatório do comercializador varejista necessita de aprimoramentos, com o objetivo de alocar corretamente os custos e, em especial, definir de forma precisa a responsabilidade dessa atividade e do mercado varejista como um todo.

3.2 Dos Prazos e Limites para Separação de Atacado e Varejo

Quanto aos prazos estabelecidos na minuta de Decreto, pode-se afirmar que será criado um ambiente de competição desigual, pois os agentes que desejarem se estabelecer como varejistas, não terão tempo suficiente para ultimá-la até janeiro de 2020, dada a burocracia envolvida no processo de solicitação e aprovação de qualificação para atuar como varejista.

Da mesma forma, aqueles consumidores que tenham iniciado o processo de adesão ao ACL em 2019, mas não o tenham concluído até 2020, também poderão ser prejudicados, tendo em vista a obrigatoriedade de serem representados pelo comercializador varejista.

Quanto à obrigatoriedade de representação pelo comercializador varejista, esta deve se restringir, inicialmente, aos consumidores que hoje não são elegíveis à migração para o mercado livre (abaixo de 0,5 MW).

Já para a ampliação desse limite (0,5 MW) é necessário que previamente, o MME garanta que todos os aprimoramentos regulatórios e legais que viabilizem o tratamento adequado da inadimplência sejam implementados. Além disso, o MME deverá apresentar estudos que subsidiem tal ampliação (racional do tamanho dessa reserva de mercado), ademais tal ampliação deve ser analisada no âmbito da modernização do setor e não isoladamente.

Uma vez ampliado o limite pelo MME, o conjunto de consumidores correspondentes deverá ser obrigatoriamente representado pelo comercializador varejista, respeitando períodos de transição a serem definidos.

3.3 Agregador dos Dados de Medição

O Agregador de Medição pode vir a ser uma figura interessante, porém, para contribuirmos de forma objetiva é necessário maior detalhamento de suas funções e responsabilidades. Importa destacar que a Nota Técnica CCEE - 0037/2019 não apresentou detalhamento suficiente e a Minuta de Decreto sequer o mencionou.

3.4 Fornecedor de Última Instância

Cabe inicialmente destacar que, o fornecedor de última instância tem objetivo distinto do apresentado na Nota Técnica da CCEE, qual seja, fornecer energia a segmentos de consumo específico. Ou seja, não está dentro de suas atribuições assumir o fornecimento a consumidores cujo comercializador varejista quebrou, a não ser que o referido consumidor pertença a um segmento de consumo que é elegível ao fornecimento de última instância.

Adicionalmente, a estratégia proposta pela Consulta Pública, apesar de não estar suficientemente detalhada (prazos, custeio, exposições involuntárias, etc.) tem limitações importantes. Há que se considerar que muitas comercializadoras tem atuação em uma região específica e não em todo o país, assim em caso de quebra é provável que o impacto seja concentrado em uma distribuidora e não pulverizado. Dessa maneira, o impacto financeiro pode ser expressivo, comprometendo seu balanço energético e deixando-a exposta ao mercado de curto prazo.

Para resolver o problema da quebra do comercializador varejista será preciso dar condições regulatórias e legais de forma a fortalecer a figura desse agente e a segurança do mercado. Ademais, devem ser criados mecanismos de monitoramento do mercado varejista de forma a garantir a competição nesse segmento, em benefício do consumidor.

Atendidas estas condições, o consumidor que venha enfrentar problemas com o seu comercializador varejista terá condições de buscar o seu atendimento no próprio mercado, não havendo necessidade de suprimento pela distribuidora. Isto é positivo, pois, o risco está sendo alocado corretamente, ou seja, o consumidor deve arcar com as consequências da decisão de escolher seu próprio fornecedor, como em qualquer outro mercado.

Vale destacar que deve ser dado tratamento aos custos de atendimento ao consumidor representado, relativos ao período entre o momento da insolvência do comercializador varejista e a contratação de novo fornecedor pelo consumidor. Por exemplo, a CCEE deverá prever um “Mecanismo Auxiliar de Adesão”, expedito, permitindo assim, que este consumidor seja modelado na CCEE durante este período para faturamento da energia consumida.

Caso o MME decida alocar às distribuidoras os consumidores cujo comercializador varejista tenha se tornado insolvente, o volume para atendimento desse consumidor deve automaticamente considerado como exposição involuntária para fim de repasse tarifário e penalidades.

4 Conclusões

Em síntese, as contribuições da Neoenergia são as seguintes:

- Antes de se estabelecer a obrigatoriedade de representação por comercializadores varejistas, os mecanismos para tratamento da inadimplência devem ser aprimorados, no sentido tornar célere o processo de desligamento e corte de fornecimento, bem como definir adequadamente as responsabilidades de cada agente nestes processos.
- O prazo estabelecido na minuta de Decreto cria ambiente de competição desigual, na medida que não é suficiente para que novos varejistas se estabeleçam. Além disso, consumidores que tenham iniciado o processo de adesão ainda em 2019, poderão ser prejudicados em função da obrigatoriedade de representação por varejista.
- Inicialmente, o limite a ser definido entre o mercado varejista e atacadista deve ser igual à carga de 500 kW, cuja a opção de migração ainda não é possível. O Ministério de Minas e Energia deve, então, realizar estudos que quantifiquem os custos e os benefícios da ampliação desse limite no âmbito da modernização do setor e não apenas de maneira isolada.
- Uma vez definido pelo MME o limite que separa o mercado varejista do mercado atacadista, todos os consumidores abaixo desse limite deverão ser obrigatoriamente representados por um comercializador varejista, dando tratamento isonômico a consumidores equivalentes. Naturalmente, deverão ser estabelecidos prazos de antecedência e de transição, para essa nova realidade.
- A figura do Agregador de Dados de Medição necessita de estudos que apresentem suas definições mais bem detalhadas.

Contribuição CP 76/2019 – MME – Comercializador Varejista

- A figura do Fornecedor de Última Instância também necessita de estudos que apresentem suas definições mais bem detalhadas que incluam ao menos a definição de prazos, custeio e tratamento de exposição involuntária.
- No caso de quebra do comercializador varejista seus representados devem buscar outro comercializador varejista no mercado. Em um mercado livre, o consumidor deve arcar com as consequências de suas escolhas, inclusive, de seus fornecedores. Neste sentido, o papel do governo é monitorar o mercado varejista, promovendo a competição e evitando práticas anticoncorrenciais entre os comercializadores varejistas.